

El uso de drogas ilegales como asunto de política pública en Argentina.

The use of illegal drugs as a policy issue in Argentina.

Santiago Cunial

Magister en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella. Investigador de Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA)-CONICET
cunialsantiago@gmail.com

Resumen

El presente artículo tiene por objetivo describir y comparar los modos en los que los *policymakers* se representan la problemática del uso de drogas ilegales en Argentina. Como estrategia de medición de los marcos con los que los decisores políticos piensan la cuestión del uso de drogas, se recupera el análisis cualitativo de contenido denominado Análisis Crítico de Marcos (Dombos, 2012). Se desarrolla un estudio de caso sincrónico, descriptivo y exploratorio sustentado en el análisis empírico del corpus normativo de políticas públicas nacionales vigentes a mayo de 2014 en el país y, de modo complementario, de fuentes orales de los decisores políticos implicados en la problemática.

Palabras clave: drogas, políticas públicas, *framing*, Argentina.

Abstract

This article aims to describe and compare the ways in which policymakers frame the problem of drug use in Argentina. In order to operationalize the study of frames with which policymakers think the issue of illegal drugs, this paper recovers the methodology called Critical Frame Analysis (Dombos, 2012). A synchronic, descriptive and exploratory study is developed. The paper is based on the empirical analysis of the regulatory body of national public policies in force to May 2014 in Argentina and oral sources of policymakers involved in the problem.

Keywords: drugs, public policies, *framing*, Argentina

Fecha de recepción:
29.12.14

Fecha de aceptación:
26.2.15

El uso de drogas ilegales como asunto de política pública en Argentina.¹

1. Introducción

Desde comienzos del siglo XXI diversos estados han propuesto leyes y políticas públicas en materia de drogas² que cuestionan el paradigma prohibicionista. Argentina no ha sido la excepción. En el país se han propuesto leyes y políticas públicas en materia de drogas basadas en una perspectiva de salud pública y derechos humanos. El presente artículo se interroga: ¿cómo enmarcan los decisores políticos (*policymakers*) la cuestión del uso de drogas ilegales? El objetivo del artículo es describir y comparar los modos en los que los *policymakers* se representan la problemática del uso de drogas ilegales en Argentina.

Si “el origen de una política pública implica la delimitación de un problema” (Parsons 1995: 87), las políticas públicas en materia de uso de drogas ilegales suponen el reconocimiento de un problema que debe ser resuelto. La forma de concebir este problema varía entre y en los países. Históricamente han prevalecido miradas que perciben al uso de drogas como un delito y/o como una enfermedad. Pero frente al fracaso de la “Guerra contra las Drogas”,³ se erigen posturas que proponen concebir el uso de estupefacientes como un asunto de autonomía y derechos humanos.

En lo que concierne a la literatura sobre políticas públicas que regulan el uso de drogas, varios artículos describen las estrategias y legislaciones del país aquí analizado. Por ejemplo, los artículos de la Organización No Gubernamental Intercambios describen la evolución de las políticas de drogas en el país durante el último siglo (Intercambios 2010) y las implicancias del fallo “Arriola” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para iniciar el debate legislativo en torno a la despenalización del uso de estupefacientes (Touzé et al. 2012). La mayoría de los artículos propone análisis que evalúan los resultados de estas políticas (Corda, Galante y Rossi 2014), o bien enfoques de carácter sociológico y antropológico (Kornblit 2004; Epele 2010). Pocos trabajos han abordado la problemática del uso de drogas desde la ciencia política y/o han comparado la forma en que los decisores políticos piensan la cuestión del uso de drogas ilegales. Esta investigación, en consecuencia, busca completar un área de vacancia de la disciplina; en particular, dentro del área de estudios sobre las políticas públicas de drogas.

2. Políticas públicas de drogas y *framing*

La noción de política pública generalmente hace alusión al conjunto de acciones e inacciones estatales sobre controversias sociales (Parsons 1995). Este estudio parte de una perspectiva constructivista (Fischer 2003): bajo una política pública subyacen determinadas visiones del problema al que busca responder, que pueden ser estudiadas a partir

de los argumentos y/o valores que reproduce y aquellos que omite (Fischer 2003: 48). Asimismo, recupera la propuesta de Schütz (1974) en torno a la realidad social: todo conocimiento del mundo, tanto del sentido común como del pensamiento científico, supone construcciones, es decir, un conjunto de abstracciones, generalizaciones, formalizaciones e idealizaciones que orientan las acciones de los individuos. El investigador debe dar cuenta de tales construcciones: “visto de esta forma, cada política pública contiene un argumento normativo que favorece determinadas maneras de ver el mundo. La tarea del analista político, entonces, reside en incluir un examen de las múltiples interpretaciones de un concepto” (Fischer 2009: 173).

Este artículo se centra en los marcos (*frames*) que los decisores políticos utilizan para encuadrar la problemática del uso de drogas. Dicho concepto ha sido retomado por varias disciplinas: la psicología cognoscitiva (Bateson 1972), la lingüística (Van Dijk 1977), la sociología (Goffman 1974) y la literatura sobre movimientos sociales (Snow et al. 1986). En el área de los estudios de medios de comunicación y opinión pública, en particular en las investigaciones sobre formación de agenda, los estudios se han centrado en los efectos de los marcos, es decir, en las consecuencias que tienen los cambios en las presentaciones de una cuestión política sobre las corrientes de opinión (Chong y Druckman 2007). La introducción del concepto de marcos en el área de políticas públicas, desde la década de 1990, se atribuye a los trabajos en conjunto de Schön y Rein (1993, 1994). Los autores entienden que los marcos que encuadran los problemas de políticas públicas pueden describirse a través de las historias que relatan los participantes de los debates. Bajo este supuesto, estudian cómo los decisores políticos enmarcaron los programas de jubilaciones anticipadas en Alemania, los planes para atender la realidad de personas que viven en situación de calle en Massachusetts y el proyecto informático ATHENA, aplicado a estudiantes universitarios del MIT (Schön y Rein 1994). El término también se ha utilizado para describir la expansión del derecho al voto a castas previamente excluidas en la India (Kumar 2008), y las políticas de bienestar en diferentes países de Europa (Ross 2000). Más recientemente, este enfoque se ha aplicado en los estudios de género. Por ejemplo, Peterson (2013) explora cómo la desigualdad de género se ha formulado como un problema político en el período entre 1995 y 2010 en España y Suecia.

El concepto de encuadramiento (*framing*) refiere a la manera de seleccionar, organizar, interpretar y darle sentido a la realidad para proveerla de guías de acción (Rein y Schön 1993: 146). Los problemas de política pública deben ser vistos como interpretaciones que resaltan ciertas partes de la realidad en detrimento de otras, y producen ciertas prescripciones normativas (Fischer 2003: 144). Bacchi (2009) reconoce que las políticas públicas son productoras de sentido, en la medida que construyen y delimitan los problemas a los que buscan responder. Toda política descansa, entonces, en ciertas estructuras de creencias y percepciones, denominadas marcos (Schön y Rein 1994: 23). Según

sea la forma en que se encuentra enmarcada una cuestión, se definen las soluciones o respuestas que puede brindar un Estado (Dunn 2013: 317).

La noción de marcos de políticas públicas supone la construcción social de una cuestión política, la cual implica la definición de un problema, la solución del mismo y la justificación para llevar adelante dicha respuesta (Verloo 2005). Gusfield (2014 [1981]) retoma la noción de la estructura de los problemas públicos. Para que un hecho sea considerado un problema público debe poder ser resuelto. Los problemas públicos se caracterizan por poseer una estructura que entraña dimensiones morales y cognitivas, y atribuye responsabilidades políticas y causales que permiten la atribución de roles en las respuestas frente a los mismos. La construcción de un problema es pues un ejercicio político que está mediado por ideas que compiten entre sí e implica la asignación de valores, imágenes y/o estereotipos a personas y eventos (Stone 2002; Spector y Kitsuse 2009 [1987]).

Al fundarse en determinadas visiones de los problemas, las políticas públicas demarcan los temas y las dimensiones de las cuestiones incluidas y excluidas de la agenda, definiendo los contenidos de la ciudadanía (Lefort 1986). En tal sentido, las políticas públicas tienen a la vez un carácter represivo y productivo: los decisores políticos, al definir y aplicar programas de políticas públicas, al mismo tiempo que delimitan los parámetros bajo los cuales deben actuar los ciudadanos, también reifican las identidades, conductas y relaciones entre los individuos en una sociedad. Un análisis constructivista de las políticas públicas, entonces, da cuenta de cómo los procesos de objetivación de los individuos suceden a través del lenguaje de las mismas (Pecheny 2010): en su intención de tornar inteligible el *issue* sobre el que deben regular (en este caso el uso de drogas), toda política pública se basa en una determinada construcción descriptiva y normativa del problema y de los ciudadanos que se ven involucrados en el fenómeno. En virtud de esto último, cobra relevancia el concepto de población objetivo desarrollado por Schneider e Ingram (1993). Cada política pública, al atribuir ciertos valores y otorgar beneficios y sanciones, construye de manera positiva o negativa a las poblaciones sobre las cuales recae el programa (Schneider e Ingram 1993: 335).

La droga, en tanto problema de política pública, no existe como algo independiente de las maneras en que los actores piensan el fenómeno y las formas de su uso. Estas últimas comprenden las frecuencias, cantidades y sustancias, y los sistemas de relaciones sociales y el marco histórico en los que se sitúan (Romaní 2008). Por lo general se ha concebido a los usuarios de drogas desde algunas de las siguientes lógicas no excluyentes: la que pretende su “cura”, o lógica sanitaria, y la que busca el “control”, o lógica punitiva (Kornblit 2004). La coexistencia de estas dos lógicas reproduce el paradigma médico-jurídico (Barbosa 2012) y consolida un acercamiento al problema que opera bajo el binomio enfermedad-delito.

En lo que refiere al enmarcamiento del problema del uso de drogas, pocos trabajos comparan las formas en que los decisores políticos piensan el asunto. Por ejemplo, Montalvo (2004) describe cómo el gobierno de Ronald Reagan fijó el problema en el marco de su “Guerra contra las Drogas”. A través del análisis de las medidas legislativas del gobierno, la autora señala que la cuestión de las drogas se encuadró como un conflicto de seguridad y como una amenaza a los valores morales de los Estados Unidos. Duke (2013) describe la modificación de los discursos oficiales en Gran Bretaña en relación al uso de drogas desde una visión que lo entiende como un problema de seguridad, a una basada en la salud y en la recuperación de los usuarios. Lancaster y Ritter (2014) describen los cambios en la representación de las drogas ilegales como un problema de política pública en Australia entre 1985 y 2010, y sus implicancias para la expansión de políticas de reducción de daños.

En Argentina, Aureano (1998) analiza el uso de drogas ilegales como una cuestión de Estado entre las décadas de 1980 y 1990. A través de la realización de entrevistas a informantes clave y el estudio de fuentes documentales, el autor describe cómo, mediante dispositivos judiciales y policiales, el Estado argentino estigmatizó y criminalizó a los usuarios de estupefacientes ilegales. Dicha construcción produjo la violación sistemática de los derechos de los usuarios y de los principios generales del Estado de Derecho, cristalizando la figura de una ciudadanía de baja intensidad. Asimismo, Vázquez y Stolkiner (2010), a través del estudio de las leyes y fallos judiciales implementados desde comienzo del siglo XX hasta el fallo “Arriola” en 2009, describen las principales modificaciones de la legislación penal en la interpretación de la figura de la tenencia de drogas para consumo personal y sus consecuencias en el acceso de los servicios de salud de los usuarios drogadependientes.

3. Metodología

Se realizó un estudio de caso cualitativo, sincrónico, descriptivo y exploratorio, sustentando en análisis del corpus normativo de políticas públicas nacionales vigentes en mayo 2014 en Argentina y de fuentes orales de los decisores políticos implicados en la problemática. Se siguió el método de Comparaciones Constantes, inscrito en la tradición de investigación cualitativa conocida como Teoría Fundamentada (Glaser y Strauss 1967), y en particular dentro de la Teoría Fundamentada Constructivista (Charmaz 2000). Esta perspectiva apoya la idea de que la construcción de los conceptos y sus categorías emerge, siguiendo un procedimiento de análisis inductivo, de las interacciones del investigador con los datos (Charmaz 2000, citado en Soneira 2006: 170). Glaser y Strauss (1967, citado en Andreu et al. 2007) señalan que la teoría fundamentada se basa en un modelo de concepto-indicador: el concepto y sus categorías en un principio tienen un carácter provisional, pero mediante la lectura de los datos se van modificando con más rigurosidad a partir de la información recolectada y la comparación continua con los mismos.

La ventaja de un estudio exploratorio reside, siguiendo a George y Bennett (2005: 240), en su utilidad para construir y refinar inductivamente los conceptos y tipos ideales a partir del análisis empírico de los casos. El caso se seleccionó de acuerdo a su potencial para la definición de las categorías del concepto estudiado (Soneira 2006: 156). El mismo fue elegido en base a la variación en las políticas públicas de drogas, lo cual amplió el rango de heterogeneidad del fenómeno y permitió hacer emerger nuevas categorías de análisis. Si bien prevalece la ley punitiva de 1989 (Ley 23.737), a partir del fallo “Arriola” de la Corte Suprema de la Nación en 2009 se despenalizó la tenencia de drogas para el uso personal. En respuesta a la detención de un grupo de jóvenes que llevaban consigo cigarrillos de marihuana, la Corte resolvió, por unanimidad de sus integrantes, declarar la inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo n° 14 de la Ley 23.737, por ser incompatible con el principio de reserva contenido en el artículo n° 19 de la Constitución Nacional que protege las acciones privadas que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública ni perjudiquen a un tercero. A partir de ese momento, se produjeron algunas reformulaciones en las políticas públicas en la materia. Ese año el Ministerio de Educación de la Nación formuló el Programa Nacional de Educación para la Prevención y el Consumo Indebido de Drogas, convertido en la ley 26.586 del Congreso Nacional. En 2010 se aprobó la Ley de Salud Mental (26.657) que reconoció los derechos de los usuarios de drogas en relación con la garantía del principio de autonomía en el proceso de tratamiento y del respeto de su identidad. A fines de 2013, y luego de ocho meses de acefalía, se nombró al sacerdote Juan Carlos Molina como titular de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR). Meses después de la asunción de Molina, el Estado Nacional promovió la división de tareas entre el organismo (abocado a las funciones de prevención, capacitación y asistencia de las adicciones) y la Secretaría de Seguridad (encargada de la lucha contra el narcotráfico) (decreto 48/2014), y el Congreso Nacional sancionó una nueva ley orientada al abordaje de los consumos problemáticos de estupefacientes (Ley 26.934).

En lo que concierne a las técnicas de obtención de información, fueron relevados y sistematizados los corpus normativos de políticas públicas nacionales vigentes a mayo del 2014 en Argentina: leyes en vigencia que son efectivamente aplicadas, programas de políticas públicas en curso, decretos, resoluciones y fallos judiciales trascendentes en la materia. El relevamiento se hizo en base a los datos proporcionados por las páginas web del Área de Información Legislativa y Documental del Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía de la República Argentina,⁴ de la Presidencia de la Nación⁵ y de las Cámaras de Diputados⁶ y Senadores⁷ del Congreso Nacional. Los corpus normativos analizados representaron a cada uno de los poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial, respectivamente), lo cual facilitó el hallazgo de discrepancias en la forma de pensar el problema. Si bien las unidades de análisis fueron los decisores políticos del país aquí considerado, el corpus normativo fue utilizado, tal

como se justificará en páginas posteriores, como *proxy* de la construcción que hacen de la cuestión del uso de drogas ilegales. De modo complementario se relevaron fuentes verbales de los decisores políticos implicados en la problemática (notas periodísticas, discursos, y declaraciones oficiales sobre la temática). Respecto del procesamiento de los datos, se utilizó un software de análisis cualitativo para ordenar y sistematizar la información recolectada. El programa permitió la codificación y recodificación de los documentos, mediante la agrupación de palabras y frases en diferentes categorías y tipos ideales surgidos inductivamente a partir de la lectura de los textos. Dicha asociación de palabras con las categorías no fue desarrollada de forma automática por el programa de análisis de texto, sino que respondió a un proceso de codificación manual.

En lo que refiere a la medición de la variable, se recuperó la estrategia cualitativa de análisis de contenido a través de la propuesta del Análisis Crítico de Marcos desarrollado por los proyectos europeos de investigación sobre género MAGEEQ⁸ y QUING.⁹ El concepto raíz (Collier y Levitsky 1997) de la variable de interés corresponde a los marcos que los decisores políticos construyen o utilizan para pensar la cuestión del uso de drogas ilegales. Con el fin de sistematizar el concepto, resulta menester clarificar sus términos. La noción de marco propuesta aquí recupera los trabajos de Rein y Schön, y Verloo, cuyas propuestas resultan más factibles de ser operacionalizadas. Para los primeros, “un marco es un punto de vista a partir del cual una situación problemática indefinida es dotada de sentido, permitiendo actuar en consecuencia” (Rein y Schön 1993: 146), y que se basa en “estructuras de creencias, percepciones y apreciaciones” (Schön y Rein 1994: 23). Verloo (2005: 20) entiende a un marco de política pública como un principio organizador que transforma información fragmentada en un problema estructurado y en el que su solución está implícita o explícitamente incluida. Un marco supone una construcción subjetiva e intersubjetiva sobre un tema específico, la cual abarca su representación, causas y soluciones. Asimismo, y recuperando la idea de poblaciones objetivo desarrollada por Schneider e Ingram (1993), el encuadre de un problema implica también la tipificación de los individuos implicados en el mismo. Un marco es definido aquí, entonces, como *la construcción subjetiva e intersubjetiva de una cuestión determinada mediante la cual, a través de la evaluación y asignación de valores y calificaciones, se tipifica a) un problema, b) sus causas, c) las respuestas frente al mismo y d) los grupos involucrados en el fenómeno.*

Existen diferentes tipos de marcos. Rein y Schön (1994: 32) diferencian entre marcos retóricos y de acción: los primeros refieren a los marcos que subyacen en todo debate político, los segundos se vinculan a aquellos que encuadran los contenidos de leyes, regulaciones y programas de políticas públicas implementadas.

Este trabajo se enfocó en los marcos de acción: describe las formas en que los decisores políticos enmarcan la problemática del uso de drogas ilegales tomando como principal

base empírica al corpus normativo de políticas públicas nacionales vigente a mayo del 2014 en Argentina. El corpus de políticas públicas es considerado aquí como un indicador de los modos de pensar de los decisores políticos. En tanto toda política pública des- cansa en ciertos marcos que definen al problema al que busca responder (Schön y Rein 1994), y en la medida que esas interpretaciones son asignadas por los propios individuos, los textos de políticas públicas elaborados por los decisores políticos materializan dichos modos de representar la cuestión. En tal sentido, la variación en las políticas públicas supone, *ipso facto*, diferentes formas de encuadrar el problema del uso de drogas. Asimismo, como existen leyes y políticas en vigencia que pueden no responder a los modos de pensar de los decisores políticos que las implementan (por ejemplo, por su antigüedad y/o por los tiempos y las dificultades inherentes al proceso legislativo de modificar normativas), las políticas públicas consideradas serán las que se ponen en práctica.

Un segundo término que debe ser definido es el de decisores políticos, es decir, aquellos individuos con la autoridad para diseñar e implementar una política pública. Brown (2003: 2) distingue entre decisores políticos y reguladores en base a la diferencia entre política pública macro y micro. Mientras que los primeros definen los fundamentos generales y los parámetros de una política pública, los reguladores son los encargados de aplicar esos lineamientos generales en las realidades concretas y de manera consistente con el encuadre general. En esta investigación la noción de decisores políticos refiere a los *tomadores de decisiones y reguladores gubernamentales que estén implicados en la definición e implementación de políticas públicas de drogas ilegales a nivel nacional*. Abarca a legisladores, jueces¹⁰ y miembros del poder Ejecutivo, ministerios y organismos gubernamentales nacionales abocados a este tipo de políticas. Existen otros actores, como por ejemplo las organizaciones de la sociedad civil, que influyen en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas. Sin embargo, no fueron considerados en el marco de esta investigación.

Finalmente, en lo que refiere al término droga, el sistema internacional de fiscalización de drogas no remite a una definición específica de las mismas, a las que llama estupef- acientes y sustancias psicotrópicas. En cambio, clasifican las sustancias sujetas a fiscaliza- ción en cuatro listas,¹¹ según el potencial de dependencia, la responsabilidad en caso de uso indebido y la utilidad terapéutica de los estupeficientes. En la medida que esta in- vestigación analiza los marcos con los que piensan los decisores políticos la cuestión del uso de drogas ilegales, independientemente de los efectos que tienen dichas sustancias en el organismo, siempre que se mencione la palabra droga se hará referencia explícita o implícita a *sustancias consideradas ilegales por el sistema internacional de fiscalización*. Los problemas derivados del uso del alcohol y tabaco también constituyen problemas de política pública. No obstante, no fueron considerados en esta investigación.

El concepto sistematizado (Adcock y Collier 2001) de la variable *marcos que los decisores políticos construyen o utilizan para pensar la cuestión del uso de drogas ilegales*, refiere a la construcción subjetiva e intersubjetiva que hacen los tomadores de decisiones y reguladores implicados en la definición e implementación de políticas públicas de drogas a nivel nacional, de la cuestión del uso de estupefacientes considerados ilegales por el sistema internacional de fiscalización. Dicha construcción comprende cuatro dimensiones: la tipificación que los decisores políticos hacen a) del problema del uso de drogas, b) sus causas, c) las respuestas frente al mismo y d) de los usuarios de sustancias psicoactivas ilegales.

El análisis de los marcos presenta un serio problema para el análisis comparativo: ¿cómo desarrollar categorías que permitan al mismo tiempo analizar discursos en diferentes niveles y la comparación entre casos? (Van Gorp 2001, citado en Verloo 2005: 21). Se propuso como estrategia de medición cuantitativa al Mapeo de Marcos (Miller 1997). El mismo consiste en el rastreo de las frecuencias de ocurrencia de conceptos clave en los textos. Si bien esta técnica tiene la ventaja de generar datos factibles de ser comparados entre casos, resulta simplista para el abordaje de problemas complejos que requieren de un proceso de interpretación exhaustiva, como es el uso de drogas ilegales. Por ejemplo, omite la interpretación de los silencios en los textos, los cuales pueden brindar información relevante sobre el fenómeno estudiado.

Como alternativa, el estudio de marcos ha recurrido al análisis cualitativo de contenido,¹² como es por ejemplo el Análisis Crítico de Marcos (Dombos 2012). Este diseño plantea el análisis de los textos a partir de la utilización de guías de preguntas para el análisis textual a modo de indicadores de las diferentes dimensiones constitutivas del concepto. Pese a que esta técnica permite un análisis exhaustivo de los textos, también es sumamente susceptible de errores ya que, por su esencia cualitativa, deriva del criterio subjetivo de los investigadores (Mikhaylov, Laver y Benoit 2012). Para solucionar dicho problema, el Análisis Crítico de Marcos propone la delimitación detallada de los indicadores que serán utilizados como evidencia de cada una de las dimensiones del concepto.

Por razones de espacio, este artículo analizará la primera de las dimensiones constitutivas del concepto: la tipificación que los decisores políticos hacen del problema del uso de drogas ilegales en Argentina. Las preguntas e indicadores utilizados para el análisis de dicha dimensión figuran en el cuadro siguiente:

Cuadro 1: Guía de preguntas e indicadores para el análisis de los marcos que los decisores políticos utilizan para pensar la cuestión del uso de drogas ilegales

Dimensión	Pregunta para el análisis textual (<i>sensiting question</i>)	Indicador
Problema del uso de drogas ilegales.	a) ¿Cuál es la definición del problema del uso de drogas ilegales?	Fragmentos del texto que identifican y caracterizan el fenómeno del uso de drogas ilegales.
	b) ¿Por qué el uso de drogas ilegales es visto como un problema?	Fragmentos del texto que identifican las consecuencias negativas o indeseables que tiene el uso de drogas ilegales en la sociedad y/o en los ciudadanos usuarios y/o no usuarios de dichas sustancias.
	c) ¿De quiénes es el problema?	Fragmentos del texto que identifican a las personas, grupos sociales y/o sociedades que son perjudicadas directa e indirectamente por el problema del uso de drogas ilegales.

La decisión de no aplicar categorías a cada una de las dimensiones se justifica en que facilitó un acercamiento abierto a los textos, propio de un estudio de carácter exploratorio. En virtud de los elementos de la teoría fundamentada se desarrolló un proceso iterativo entre las dimensiones del concepto y los datos: a partir de la recolección de información se llevó adelante un proceso de deconstrucción y reconstrucción de las categorías que pueden adquirir dichas dimensiones. En base a la información recolectada, se construyeron las categorías de las dimensiones del concepto, para luego agregarlas en los tipos empíricos de los marcos con los que los decisores políticos piensan la cuestión del uso de drogas ilegales.

4. El problema del uso de drogas ilegales en Argentina

El problema de las drogas supone una cuestión global, con efectos directos e indirectos para todas las sociedades y sus habitantes. Los documentos de políticas públicas y los discursos de los decisores políticos implicados en la materia resaltan el carácter inherentemente colectivo e internacional de la problemática:

“[...] el uso indebido de drogas ilegales es uno de los más grandes retos a los que se enfrenta el mundo en la actualidad, presente en todos los países y afectando a todos los grupos sociales y a gente de todas las edades, cuya magnitud y efectos ponen a prueba, entre otros, a los sistemas de salud, enseñanza, justicia penal, bienestar social, seguridad, y hasta los sistemas económicos.” (Decreto 48/2014: 1)

Pese a este consenso respecto de la naturaleza global del problema, no existe una forma unívoca de interpretar la cuestión de las drogas. De la cita anterior se desprende su carácter multidimensional, al poner a prueba a los sistemas de salud, enseñanza, justicia penal, bienestar social, seguridad, y hasta los sistemas económicos. En base al análisis de los documentos y discursos, pueden señalarse cuatro tipos de modos de enmarcar el problema del uso de estupefacientes: como un problema de seguridad, de salud pública, de inclusión y/o salud social, o bien como una cuestión que hace a la autonomía y a los derechos de los individuos.

4.1. El problema del uso de drogas como un asunto de seguridad

En los documentos analizados, un primer modo de enmarcar el problema del uso de drogas ilegales es en tanto cuestión de seguridad. El uso de drogas supone un fenómeno con distintas aristas, entre las que se destaca un componente de securitización¹³ que es contrapuesto a los componentes de salud y/o social:

“[...] es necesario separar lo que significa el componente de seguridad de lo que significa el componente social de abordaje sistémico y de carácter integral que tendrá la Secretaría (SEDRONAR) a partir de esta nueva estrategia que pretendemos emplear.” (Palabras del Jefe de Gabinete de Ministros en el acto de asunción de Juan Carlos Molina como titular de SEDRONAR 29/11/2013)

El uso de drogas ilegales como una cuestión de seguridad se erige como un enfoque policial-jurídico restringido mediante el cual se enmarca la cuestión como una conducta no deseada no por el hecho de consumir, sino por a) los delitos alrededor del tráfico de drogas ilegales; y b) los delitos ocasionados por los usuarios sin los recursos necesarios para pagar las sustancias.

En un primer momento, el componente de seguridad está vinculado con los delitos asociados al tráfico ilícito de estupefacientes, y no necesariamente con el uso de drogas

per se. Al hablar de la cuestión del uso de drogas, en los documentos analizados se lo asocia directamente con el problema de narcotráfico. El comercio de drogas ilegales y los grupos criminales organizados alrededor de este negocio ocasionan consecuencias nocivas para las economías de los países involucrados y el bienestar de sus ciudadanos. Desde el tráfico de armas hasta la trata de personas y los asesinatos que se producen alrededor del fenómeno, el uso de drogas supone una cuestión delictiva en la medida que el carácter ilegal de la sustancia promueve y/o necesita la existencia de producción clandestina y mercados ilegales para acceder a la misma. Mercados ilegales, además, que institucionalizan una multiplicidad de negocios criminales interrelacionados, como la corrupción policial, el lavado de dinero, el control de los territorios, o los ajustes de cuenta:

“Lo que quiero transmitir con mucho énfasis es que este es un tema macro a nivel mundial y me parece que el gran debate tiene que ver con el sistema financiero, con los paraísos fiscales, con el tráfico de armas, porque en definitiva parte de estas asociaciones de carácter ilícito matan con armas que son vendidas solamente por cinco países en el mundo, por lo tanto va desde el tráfico de armas hasta el tema del lavado de activos financieros hasta lo que significa realmente el consumo en determinado tipo de estratos de carácter social.” (Conferencia de prensa del Jefe de Gabinete de Ministros (7/3/2014)

“[...] el problema es una flagelo que provoca, como ha provocado en otros países, que no viene al caso nombrarlos, pero ustedes lo conocen mejor que yo, 50, 60 mil muertos en un año o que provoca divisiones territoriales en determinados países.” (Presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner en el acto de lanzamiento del programa “Recuperar Inclusión” 30/3/2014)

Los mercados ilegales tienen, pues, consecuencias que exceden el ámbito de la circulación de las drogas. La consolidación de negocios y vínculos criminales ponen en jaque al Estado de Derecho y la integridad jurídica de un país en particular, y de la región en general (discurso del Presidente de la Corte Suprema de Justicia (6/3/2014) en la apertura del año judicial. Favorecen la expansión de “zonas marrones” (O’Donnell 1993) en las que el Estado no logra proveer de forma acabada los derechos y garantías de sus ciudadanos.

Los delitos asociados al uso de drogas están vinculados al ámbito de la oferta (los comportamientos criminales vinculados con la producción, tráfico, venta de sustancias estupefacientes y delitos conexos criminalizados por la Ley 23.737) y no necesariamente de la demanda. El usuario de drogas, en tal sentido, no tiene un vínculo directo con el delito, sino que es una víctima más de las conductas vinculadas con la criminalidad organizada en materia de narcotráfico y los delitos conexos, comprendidos bajo el rótulo de *narcocriminalidad* (Resolución Procuración General de la Nación 208/2013).

“Esta integralidad se traduce en una mirada multidimensional que se opone a un enfoque centrado en los aspectos delictivos, propios del ámbito de reducción de la oferta, para incorporar aspectos vinculados al derecho a la salud, esenciales desde el ámbito de la reducción de la demanda.” (Plan Federal de Prevención Integral de la Drogadependencia y de Control del Tráfico Ilícito de Drogas 2012-2017: 4)

El uso de drogas, en tanto condición *sine qua non* para que surja un mercado ilícito, constituye una conducta no deseada que atenta contra la seguridad de un Estado y sus habitantes. Si bien la demanda no supone un crimen *per se*, sí debe ser erradicada por constituir un incentivo para el narcotráfico.

Además de este nexo entre uso y narcotráfico, existe una segunda dimensión constitutiva de la cuestión del uso de drogas en tanto asunto de seguridad. Esta segunda dimensión entra en tensión con la anteriormente descrita, en el sentido que el usuario sí se encuentra vinculado con el delito. A la vez que el uso de drogas ilegales necesita de la institucionalización de un mercado ilegal de estupefacientes, también genera en el individuo, cuando es adicto y no tiene los medios suficientes, la necesidad de delinquir para poder comprar la sustancia: “[...] el flagelo de las drogas destruye familias, amigos, genera la deserción escolar y muchas veces también es un paso previo hacia el camino del delito o la criminalidad”.¹⁴

En este segundo momento se explicita una relación de causalidad entre el uso de estupefacientes ilegales y la comisión de delitos para poder solventar dicha adicción. En otras palabras, el uso de drogas es considerado una *sociopatía* que produce que los usuarios pierdan la noción de las normas sociales, las leyes y los derechos individuales de terceros.¹⁵ Si anteriormente el uso de drogas era una conducta no deseada por sus vínculos con el crimen organizado, aquí lo es en tanto lleva al usuario a delinquir. Bajo esta lógica opera (implícitamente) una asociación directa entre el uso de drogas problemático –en la medida que origina la necesidad de delinquir– y los sectores más

vulnerables de la población. En la medida que aquellos que delinquen son los que no pueden pagar su adicción, los usuarios de drogas que tienen los recursos necesarios para comprar las sustancias no caerían en la necesidad de cometer un ilícito. Esta noción se asocia con aquella que propugna al uso de drogas como una cuestión de autonomía en tanto no afecte la integridad de un tercero, pero reproduce también una mirada estigmatizante al discriminar (implícita y explícitamente) al usuario con menores recursos. En tal sentido, el problema no sería el uso de drogas ni los actos que pueden ocasionarse bajo los efectos de las mismas, sino los ilícitos que deben cometer los sectores con menos recursos para comprar las sustancias.

4.2. El problema del uso de drogas como un asunto de salud

Un segundo modo de enmarcar al problema del uso de drogas ilegales es en tanto asunto de salud pública. El componente de salud es contrapuesto a la dimensión de seguridad y complementado con la visión que asocia al uso de drogas como un asunto de desarrollo e inclusión social, de ahí que sea considerada una *enfermedad bio-psico-social y espiritual* (Ley 26.586). El uso de drogas deviene en un problema de salud en la medida que se convierta en un uso problemático, entendido como aquel “[...] que afecta negativamente, en forma crónica, la salud física o psíquica del sujeto, y/o las relaciones sociales. [...] (y) que sea diagnosticado compulsivo por un profesional de la salud.” (Ley 26.934, artículo 2). La definición afirma que la adicción no es el único tipo de uso que atenta contra la salud de una persona. Por el contrario, cualquier uso puede devenir en problemático:

“[...] puede darse en los diferentes niveles de consumo (uso, abuso y/o adicción) y con independencia del tipo de sustancia consumida (legal y/o ilegal). Desde esta perspectiva, la posibilidad de que el consumo de una sustancia genere un mayor o menor problema para la persona o para la comunidad, se halla relacionada no con las propiedades inherentes a la sustancia, sino fundamentalmente con el vínculo que la persona establece con la misma en una determinada circunstancia vital.” (Plan Nacional de Salud Mental: 56)

Pese a esta definición sobre los consumos problemáticos, no resulta evidente cuáles usos deben ser considerados de tal forma. La ambigüedad con la que se define el concepto (“que afecta negativamente, en forma crónica, la salud física o psíquica del sujeto, y/o las relaciones sociales”), dificulta la separación entre aquellos usos problemáticos y no problemáticos. En este punto, el criterio diferenciador es el dictamen de un profesional médico (“que sea diagnosticado compulsivo por un profesional de la salud”). El usuario de drogas se convierte en un objeto sobre el que se diagnostica la existencia de una pa-

tología. Se reproduce un enfoque *autoritario terapéutico*, mediante el cual el médico y/u otro profesional de la salud se convierte en el actor legal y legítimamente avalado para dictaminar cuán problemático es un determinado uso. El carácter particular y contextual que, en principio, tiene cada uso de drogas, pierde relevancia en pos de un criterio pretendidamente objetivo (y científico) como es el dictamen de un profesional.

Los usos problemáticos deben ser abordados como parte integrante de las políticas de salud mental (Plan Federal de Prevención Integral de la Drogadependencia y de Control del Tráfico Ilícito de Drogas 2012-2017). El uso de drogas en tanto enfermedad psicológica tiene un carácter específico: es un padecimiento mental, entendido como:

“[...] todo tipo de sufrimiento psíquico de las personas y/o grupos humanos, vinculables a distintos tipos de crisis previsible o imprevistas, así como a situaciones más prolongadas de padecimientos, incluyendo trastornos y/o enfermedades, como proceso complejo determinado por múltiples componentes.” (Decreto 603/2013: 3)

El uso de drogas, en tanto enfermedad mental, derivaría en una discapacidad del individuo usuario: “había una comparación entre enfermedad mental y discapacidad. Si bien la discapacidad no es una enfermedad, hay enfermedades mentales que traen como consecuencia discapacidad”.¹⁶ Dicha discapacidad se cristaliza en la restricción de la capacidad de raciocinio del usuario, quien pierde su carácter de agente¹⁷ autónomo: “[...] reconociendo la enfermedad y los condicionamientos que la enfermedad genera sobre el libre albedrío y la voluntad”.¹⁸ Este último punto entra en tensión con aquellos enfoques que entienden al uso de drogas como un asunto de autonomía, en la medida que niega que la misma decisión de consumir drogas pueda consistir en una decisión intencional del individuo. Al mismo tiempo, relativiza los marcos que comprenden al asunto como un tema de seguridad. El usuario que delinque no lo haría porque tiene la intención de hacerlo (con el objetivo de conseguir los recursos para adquirir las sustancias), sino porque no está en condiciones de tomar decisiones racionales. El usuario de drogas, en tanto enfermo, se convierte en un no-agente que carece de la capacidad de actuar de otra manera.

Entender el problema del uso de drogas como un asunto de salud implica pensar al usuario como el principal afectado. El uso de drogas ilegales supone una conducta no deseada en tanto “afecta negativamente, en forma crónica, la salud física o psíquica del sujeto” (Ley 26.934, artículo 2), y “consume la vida de quien las consume”.¹⁹ Todos los miembros de una sociedad pueden caer en alguna adicción y/o uso problemático. Sin embargo, esta visión no debe ignorar los condicionamientos del contexto socioeconómico de cada individuo. Por el contrario, en los discursos analizados se destaca la mayor

vulnerabilidad de los sectores pobres de la población (palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández después del acto de lanzamiento del programa “Recuperar Inclusión” 30/03/2014). El usuario con menos recursos económicos, entonces, tiene mayores posibilidades de avanzar en un uso problemático de estupefacientes, en la medida que se encuentra más indefenso frente al uso de sustancias deterioradas: “como siempre, los narcotraficantes utilizan con los pobres drogas terribles de bajísima calidad, que le rompen la cabeza, los que tienen plata consumen de la buena” (palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández en el acto de lanzamiento del programa “Recuperar Inclusión”, 30/3/2014). Este último punto parece contradecir el supuesto de que el uso problemático no tiene que ver con el carácter de la sustancia, expuesto en párrafos anteriores. Sin dejar de advertir esta tensión, la cuestión a resaltar aquí es la correlación directa entre las condiciones socio-económicas de un individuo y la posibilidad de padecer la enfermedad. De esta forma, la categoría del uso de drogas en tanto asunto de salud se entrelaza con la noción de inclusión social: existen ciertos componentes socioestructurales que fomentan el uso de drogas en sectores de bajos recursos económicos.

4.3. El problema del uso de drogas como un asunto de inclusión y salud social

Un tercer modo de enmarcar el problema del uso de drogas es en tanto cuestión de inclusión y salud social. El componente de inclusión es contrapuesto a la dimensión de seguridad y complementado con la visión que asocia al uso de drogas como un asunto de salud:

“Todo lo que tenga que ver con la lucha contra el narcotráfico y la persecución de los narcotraficantes pasa a la órbita del Ministerio de Seguridad, con lo cual la SEDRONAR toma una nueva forma, que es la de hablar de la inclusión, de sujetos de derecho, de sacar a los chicos de la calle y de un proyecto de vida para ellos”.²⁰

La idea del uso de drogas en tanto asunto de inclusión y salud social tiene dos dimensiones: por un lado, la inclusión social del usuario de drogas, y por el otro, el desarrollo pleno de los lazos sociales y de solidaridad en una sociedad. Respecto del primer punto, el uso de drogas está asociado con la falta de oportunidades y expectativas de un individuo. Es decir, con “[...] las realidades que llevan a las personas a acercarse a una situación de consumo y abuso de sustancias”²¹. Esta mirada centrada en los condicionamientos socioestructurales que llevan a una persona a usar drogas implican un *pasaje de lo patológico a lo salutogénico*²² (Plan Nacional de Salud Mental). Es decir, para comprender las causas por las que un individuo usa drogas, hay que atender a los factores generales de

la salud: los ambientales, conductuales y estructurales. De esta forma, el análisis se centra en el usuario y sus experiencias particulares.

Pese a plantear el carácter específico de las contingencias que llevan a cada usuario de drogas a consumir, en los documentos analizados se recupera la relación causal entre la falta de oportunidades y la exclusión social, y el uso de drogas. El argumento que sostiene que “si hay inclusión social, no hay drogas”²³ implica pensar al uso de drogas como consecuencia de la marginalidad y falta de contención social. El usuario dejaría de ser un agente, para convertirse en un sujeto cuyas acciones están determinadas por los contextos en los que vive:

“Es importante entender que quien ha caído fundamentalmente en el último tramo, quien ha caído en una adicción, realmente es una persona que tiene un proyecto de vida caído. A veces nos resulta difícil darnos cuenta o ver esto. Se trata de una persona que no tiene deseo propio, que está vaciado.” (Diario de Sesión de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina 30/4/2014: 59-60).

La cita anterior ilustra cómo opera el mecanismo causal anteriormente mencionado: la exclusión y/o la falta de un proyecto de vida atentan contra la capacidad de actuar autónomamente del individuo, quien inexorablemente se convierte en un usuario de drogas. Los individuos, en este contexto, verían en el uso de drogas una forma de sentirse incluidos en sus grupos de relación y en la sociedad misma (Megías et al. 2005). Este esquema omite, no obstante, las situaciones en las cuales un individuo económica y socialmente excluido no deviene en un usuario de drogas, como así también aquellas en las que una persona “no excluida”, sí lo hace. En cualquiera de los casos, opera un excesivo determinismo estructural que subestima, explícita e implícitamente, las acciones y autonomías individuales: en el caso de usuario pobre en la medida que su condición misma lo lleva a consumir drogas, y en la omisión de los casos de usuarios ricos, quienes bajo esta lógica no deberían ingresar en el consumo.

En segundo lugar, la noción del uso de drogas como una cuestión de salud social e inclusión asocia al fenómeno con un problema que ataca las bases mismas de una sociedad. Bajo esta mirada, las drogas ilegales constituyen “[...] una grave amenaza para la salud y el bienestar de los seres humanos y menoscaban las bases económicas, culturales y políticas de la sociedad” (Resolución Procuración General de la Nación 208/2013). El uso de drogas es un problema de salud social en tanto deteriora los lazos de solidaridad y rompe *el tejido social* (Decreto 101/2001) de cualquier comunidad:

“[...] mirar a las adicciones como un problema de salud social. Esto es entender que los consumos problemáticos son un problema de toda la sociedad, ya que van rompiendo, transversalmente, todos los lazos: los de la familia, los de los amigos, los del barrio, los de la sociedad toda”.²⁴

La cuestión social juega un rol antes del consumo de drogas (al condicionar a aquellos individuos que comienzan a usar drogas ilegales y devienen usuarios problemáticos) y después de dicho consumo (en la medida que el uso de drogas mismo tiene consecuencias sobre el tejido social). El uso de drogas, en este contexto, es una conducta no deseada que rompe con las células básicas de la sociedad. Es un proceso progresivo que ataca primero al individuo, luego a su entorno, y, finalmente, destruye los lazos de una comunidad. En tanto proceso excede los marcos de un gobierno (discurso del Presidente de la Corte Suprema de Justicia en la apertura del año judicial 2014), y se constituye en un problema a largo plazo, un problema del Estado argentino.

El problema del uso de drogas como un asunto de inclusión y salud social supone entenderlo a la vez como causa y consecuencia de la exclusión social, la falta de oportunidades de los usuarios y el quiebre de los lazos sociales. Se consolida así un círculo vicioso entre el uso de drogas y la marginalidad social: si ambas variables son fenómenos que se explican recíprocamente, se produce un proceso de retroalimentación que necesita de un actor externo que lo revierta. Son el Estado (en tanto institución tutelar) con la asistencia de actores de la sociedad civil los que deben llevar adelante dicha tarea (Plan Federal de Prevención Integral de la Drogadependencia y de Control del Tráfico Ilícito de Drogas 2012-2017).

En virtud de éste y los marcos anteriormente descriptos, se consolida el *trinomio seguridad-enfermedad-inclusión social* para pensar el problema del uso de drogas. Dicho trinomio asume que el consumo problemático atenta contra la salud del individuo, pero también contra sus proyectos de vida, la integridad y la seguridad de una sociedad. Ante la ausencia de un parámetro objetivo para determinar cuándo corre riesgo el proyecto de vida de un individuo (quien podría considerar al uso de drogas como parte constitutiva de su vida), el dictamen del profesional de la salud deviene en el criterio diferenciador. Si se considera que es la marginalidad social la que lleva a un individuo a usar drogas, y es este consumo el que lo lleva a delinquir (tal como sostiene el enfoque de seguridad), no queda claro si el uso de drogas es una variable que explica la comisión de ilícitos o simplemente una variable interviniente, y la variable explicativa es la propia marginalidad social.

4.4. El problema del uso de drogas como un asunto de autonomía

Un cuarto modo de enmarcar el problema del uso de drogas es como un asunto de autonomía. Esta forma de entender el problema, marginal en los documentos analizados, afirma que el uso de drogas es un asunto privado de los individuos, y como tal es resguardado por la Constitución Nacional. La criminalización del uso de drogas debe impugnarse en tanto es:

“[...] un sistema normativo que criminaliza conductas que -realizadas bajo determinadas circunstancias- no afectan a un tercero y, por lo tanto, están a resguardo del artículo 19 de la Constitución Nacional. Consecuentemente, cabe afirmar que el Congreso ha sobrepasado las facultades que le otorga la Carta Magna.” (Corte Suprema de Justicia, in re Arriola, Sebastián y otros s/ causa n° 9080: 22)

En este enfoque, el uso de drogas, en tanto y en cuanto no cause daños a un tercero, no debe estar sujeto a las injerencias del Estado. En tales casos, la disposición tiene un carácter inconstitucional “[...] en cuanto incrimina la tenencia de estupefacientes para uso personal que se realice en condiciones tales que no traigan aparejado un peligro concreto o un daño a derechos o bienes de terceros, como ha ocurrido en autos” (Fallo Arriola, Sebastián y otros s/ causa n° 9080: 24). De esta forma, se consolida una visión de derechos fuerte (Hunt 2004), que reconoce el derecho de los individuos a consumir drogas, y disponer libremente de su cuerpo. El uso de drogas, bajo este enfoque, es un fenómeno inherentemente liberal en el sentido que proclama Szasz (1992): la decisión de usar drogas constituye una libertad individual y, en casos en que no perjudique a terceros, no debe estar sujeta a la coacción del Estado ni de otros actores.

Las consecuencias del uso de drogas, bajo esta lógica, son individuales. En la medida que no se perjudique la integridad de un tercero, o la prevención de dicho perjuicio sea más onerosa que el perjuicio mismo, los sujetos pueden decidir autónomamente respecto de su salud y tratamiento. El usuario debe consentir el inicio de un tratamiento que apunte a su recuperación. Dicho consentimiento supone que el Estado no puede privarlos de su libertad (sea en la cárcel o en un centro terapéutico):

“No podrá ser privado de su libertad personal el declarado incapaz por causa de enfermedad mental o adicciones, salvo en los casos de riesgo cierto e inminente para sí o para terceros, quien deberá ser debidamente evaluado por un equipo interdisciplinario del servicio asistencial con posterior aprobación y control judicial.” (Ley 26.657, artículo 43)

Se recupera de esta manera la agencia del usuario de drogas, subestimada por los enfoques antes descriptos. El uso de drogas constituye una conducta no deseada, en la medida que atenta contra la salud del usuario. Sin embargo, la decisión de reducir el uso de sustancias ilegales no recae en un tercer actor (como el Estado o un profesional médico que lo dictamine), sino en el propio individuo. Bajo este enfoque, la conducta deseada no debe ser erradicada, sino que debe ser restringida al ámbito privado del usuario. El objetivo, pues, es que no se perjudique el bienestar de terceros.

Este enfoque liberal no carece de potenciales problemas. Así como las visiones que enmarcan el problema como una cuestión de salud y/o inclusión niegan el carácter racional del individuo, quien debe ser ayudado por un actor externo a superar su condición de enfermo y/o excluido, la visión de autonomía puede pecar de un exceso de liberalismo por el cual toda la responsabilidad recae en el usuario de drogas. El Estado, en este punto, no debe atender a las consecuencias que sucedan en el ámbito privado del mismo. Esta postura omite el análisis de factores socioestructurales que, si bien no determinan, influyen en las decisiones de los individuos y relativizan su efectiva autonomía.

5. Principales hallazgos y conclusiones

Este artículo tuvo como objetivo describir y comparar los modos en los que los *policy makers* encuadran la problemática del uso de drogas ilegales Argentina. Se realizó un estudio sincrónico, descriptivo y exploratorio sustentado en el análisis empírico del corpus normativo de políticas públicas nacionales vigentes a mayo del 2014 en el país y, de modo complementario, de fuentes verbales de los decisores políticos implicados en la problemática.

Toda política pública descansa en ciertas estructuras de creencias y percepciones, denominadas marcos (Schön y Rein 1994: 23). Bacchi (2009) reconoce que las políticas públicas son productoras de sentido, en la medida que construyen y delimitan los problemas a los que buscan responder. Los problemas de política pública deben ser vistos como interpretaciones que resaltan ciertas partes de la realidad y producen ciertas prescripciones normativas (Fischer 2003: 144). Al respecto, Gusfield (2014 [1981]: 75) sostiene que los problemas públicos tienen una estructura que entraña dos dimensiones: una moral y otra cognitiva. El aspecto cognitivo consiste en las creencias sobre el aspecto fáctico de la situación y los acontecimientos que constituyen el problema. Es decir, las teorías y supuestos que abordan las causas y efectos del problema. El aspecto moral permite que la situación sea considerada dolorosa, innoble o inmoral. En otras palabras, la dimensión moral vuelve deseable la modificación o la erradicación de la situación, o bien, torna deseable su persistencia.

La cuestión del uso de drogas ilegales en Argentina, ilustra cómo un mismo problema conlleva diferentes formas de interpretarlo, y las tensiones existentes entre los marcos en cuestión. En lo que refiere al componente moral, los cuatro tipos de enfoques comparan una visión del uso de drogas como una conducta desviada (Becker 2012 [1963]), es decir, como una infracción de algún tipo de norma acordada y socialmente aceptada. En todos los casos –incluso bajo la mirada que lo entiende como algo del orden del ejercicio de la autonomía individual– se parte de una concepción del problema del uso de drogas como conducta no deseada que atenta bien contra la salud del individuo, la seguridad de un Estado, y/o la integración de una sociedad.

En los documentos analizados se conjugan cuatro modos de enmarcar el problema del uso de drogas: como un problema de seguridad, de salud pública, de inclusión y/o salud social, y/o como una cuestión que forma parte de la autonomía de los individuos. Pese a que los cuatro tipos de enfoques comparte una visión del uso de drogas como una conducta desviada (Becker 2012 [1963]), cada forma de encuadrar el problema difiere en los diagnósticos sobre la cuestión y, en consecuencia, sobre las expectativas que se tienen respecto del mismo. Este fenómeno ilustra cómo la decisión de enmarcar al problema de una u otra manera supone una decisión netamente política (Stone 2002) de los decisores implicados en la temática.

La concepción del uso de drogas como un asunto de seguridad se erige sobre un enfoque policial-jurídico restringido. Dicho enfoque enmarca la cuestión como una conducta no deseada no por el consumo en sí mismo, sino por a) los delitos alrededor del tráfico de drogas ilegales; y b) los delitos ocasionados por los usuarios sin los recursos necesarios para pagar las sustancias. La tipificación del uso de drogas como un asunto de salud se funda en la definición de los usos problemáticos en tanto enfermedades de salud mental, que atentan contra la vida del individuo y el desarrollo pleno de sus capacidades físicas y psicológicas. Ante la ausencia de una definición objetiva de lo que implica un uso problemático, se erige el dictamen de un profesional como parámetro objetivo para diferenciarlos de los usos no problemáticos (enfoque que distinguí como autoritario terapéutico). Aun cuando todos los individuos son susceptibles de contraer esta enfermedad, se sostiene la influencia de las condiciones socio-estructurales de un usuario en la posibilidad de padecerla. El problema del uso de drogas comprendido como un asunto de inclusión y salud social supone entenderlo a la vez como causa y consecuencia de la exclusión social, la falta de oportunidades de los usuarios y el quiebre de los lazos sociales. Este marco establece un círculo vicioso entre el uso de drogas y la marginalidad social: la exclusión y/o la falta de un proyecto de vida atentan contra agencia del individuo, quien inexorablemente se convierte en un usuario de drogas; sin embargo, el uso de drogas también deteriora los lazos de solidaridad y rompe las bases de una sociedad. Estos marcos consolidan el trinomio seguridad-enfermedad-inclusión

social para pensar el problema del uso de drogas. Dicho trinomio asume que el consumo problemático es aquél que atenta contra la salud del individuo, pero también contra sus proyectos de vida y la integridad de una sociedad. En este contexto, el uso de drogas debe ser prevenido y erradicado. Sin embargo, en tanto el uso mismo genera un proceso de retroalimentación que produce y reproduce los factores que lo originaron, se necesita de un actor externo que lo revierta.

Un cuarto modo de enmarcar el problema del uso de drogas es como un asunto de autonomía. El uso de drogas, bajo este enfoque, es un asunto privado de los individuos en tanto no atente contra la integridad de un tercero. El fenómeno persiste como una conducta no deseada, en la medida que atenta contra la salud del usuario. Sin embargo, la decisión de reducir el uso de sustancias ilegales no recae en un tercer actor (como el Estado o un profesional médico que lo dictamine), sino en el propio individuo. Bajo este enfoque, la conducta deseada no debe ser erradicada, sino restringida al ámbito privado del usuario. El objetivo, pues, es que no se perjudique el bienestar de terceros. Si en el caso del uso de drogas como una cuestión de exclusión social operaba un excesivo determinismo causal, bajo este enfoque la influencia de las estructuras sociales y económicas son subestimadas e incluso negadas. Pese a recuperar la noción de agencia de los usuarios de drogas, esta postura omite el análisis de factores socioestructurales que influyen en las decisiones de los individuos y relativizan su efectiva autonomía. Si bien los factores externos no determinan las conductas individuales, el usuario de drogas tampoco es puro agente: las condiciones y contextos en los que vive influyen y moldean sus actitudes.

En suma, el presente artículo describió las tensiones inherentes a los modos de entender el uso de drogas ilegales en Argentina. El problema en cuestión no supone una definición inequívoca, sino más bien un concepto polisémico que cuestiona el paradigma prohibicionista y punitivo tradicional, y reivindica nuevas políticas centradas en la promoción de los derechos de los usuarios y la salud pública. El caso argentino constituye un claro ejemplo de cómo el uso (y abuso) de sustancias psicotrópicas puede ser abordado de maneras divergentes. Los recientes cambios a nivel de políticas públicas intentan romper con la estigmatización y segregación social de los usuarios mediante la revalorización de las libertades y derechos individuales. Sin embargo, el proceso es gradual y contradictorio. En este contexto, deben buscarse alternativas que dejen de asociar al usuario (en particular a aquel que no es adicto) como un enfermo. Debe trabajarse en la disociación de los procesos de medicalización de los de patologización: si bien no se desconocen los problemas de salud que pueden acarrear ciertos tipos de consumos de estupefacientes, deberían escindirse de las connotación negativa que suele conllevar. Por otra parte, debe avanzarse en la disociación del uso de drogas, el delito y los usuarios de drogas pobres. Asumir que el problema del uso de drogas es un fenómeno inherente a los sectores de bajos recursos desconoce el consumo de estupefacientes en sectores de

alto poder adquisitivo; sectores, en este contexto, que son también vulnerables al uso de estupeficientes y pueden acarrear, en casos de usos irresponsables, peligros para la seguridad de sus conciudadanos. En este contexto, el científico social debe avanzar en una actitud crítica que le permita construir marcos alternativos para pensar el asunto, que informen políticas públicas basadas en el respeto de los derechos de los usuarios. A lo que se debe apuntar es, en términos de Becker (2012 [1963]), normalizar las conductas tradicionalmente entendidas como desviadas, a fin de revertir los escenarios de injusticias culturales y simbólicas. De esta forma se lograría un escenario de mayor reconocimiento y respeto entre los ciudadanos.

¹ Este artículo fue realizado en el marco de los proyectos UBACYT 20020120200132 y PICT 2012-2150, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA). La investigación para este artículo fue financiada en parte por el programa de Pasantías en Derechos y Gobierno (OSIRG) financiado y administrado por el Open Society Institute (OSI). Las opiniones expresadas en este documento son exclusiva responsabilidad del autor y no expresan necesariamente los puntos de vista de OSI.

² A los fines analíticos y de hacer más fluida la lectura, los términos drogas, estupefacientes, sustancias psicoactivas y/o psicotrópicas se utilizarán como sinónimos.

³ La “Guerra contra las Drogas” fue la forma en que el gobierno de Richard Nixon denominó, en junio de 1971, a la estrategia estadounidense de persecución de la producción, comercio y consumo de drogas ilegales mediante la intensificación de las sanciones penales.

⁴ <http://infoleg.mecon.gov.ar>

⁵ <http://www.presidencia.gob.ar>

⁶ <http://www.diputados.gov.ar>

⁷ <http://www.senado.gov.ar/>

⁸ <http://www.mageeq.net>

⁹ <http://www.quing.eu>

¹⁰ La literatura especializada en el poder Judicial resalta la influencia de los jueces a la hora de diseñar y aplicar políticas públicas. Bajo la idea de la judicialización de la política, Hirschl (2011: 255) señala que los jueces y las Cortes determinan los resultados de políticas públicas a través de revisiones administrativas, de modificaciones de las potestades de los órganos burocráticos estatales, y la revisión de jurisprudencia vinculada a los derechos de los ciudadanos. Véanse, por ejemplo, los trabajos de Epp (2010) y Brinks y Gauri (2012) para un análisis del rol de las Cortes en la expansión de derechos económicos, sociales y aquellos vinculados a la salud. Por tal motivo, consideré los fallos judiciales como parte del corpus normativo.

¹¹ Aureano (2004) resalta el carácter inherentemente político que tiene dicha clasificación: la delimitación de una sustancia como droga legal o ilegal responde a criterios arbitrarios por parte de las autoridades del sistema de fiscalización internacional.

¹² El análisis cualitativo de contenido difiere del análisis del discurso. Pese a que las dos estrategias se fundan en el análisis de textos, el análisis del discurso no sólo busca comprender y/o interpretar el sentido de la realidad social de los actores, sino también explicar la forma en que dicha realidad se produjo (Hardy, Harley y Philips, 2004: 19).

¹³ Recupero el neologismo securitización a partir del concepto en inglés “securitization”. Dicha noción ha sido desarrollada por la Escuela de Copenhague para explicar el proceso mediante el cual un problema de política internacional es enmarcada como una cuestión de seguridad (Williams, 2003).

¹⁴ Diario de Sesión de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina 304/2014: 64.

¹⁵ Diario de Sesión de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina 30/4/2014: 60.

¹⁶ Diario de Sesión de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina 24/11/2010: 108.

¹⁷ La noción de agencia recupera el concepto desarrollado por Giddens (1982): la agencia es entendida en tanto acción como fluir continuo de conducta intencional. Implica dos componentes ontológicos de la conducta humana: por un lado se encuentra la idea de capacidad, la cual refiere a la posibilidad que siempre tiene un agente de elegir, de actuar de otra manera. Por el otro, se señala la noción de cognoscibilidad, en tanto conocimiento de las condiciones y de las reglas que regulan una sociedad.

¹⁸ Diario de Sesión de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina 24/11/2010: 114

¹⁹ Declaraciones del titular de la SEDRONAR en la Página web de la SEDRONAR 14/2/2014

²⁰ Declaraciones del titular de la SEDRONAR publicadas en la Página web de la SEDRONAR, 17/1/2014.

²¹ Declaraciones del titular de la SEDRONAR publicadas en la Página web de la SEDRONAR 22/4/2014.

²² El concepto de salutogénesis fue creado por el sociólogo y médico Antonovsky (1987). Tiene como objetivo la búsqueda de los factores que son responsables de la formación y el mantenimiento de la salud, como el polo sano de un continuum salud-enfermedad. A partir del modelo biopsicosocial de la salud, este enfoque apunta a considerar los factores que provocan la salud y no aquellos que causan la enfermedad.

²³ Declaraciones del titular de la SEDRONAR publicadas en la Página web de la SEDRONAR 6/12/2013.

²⁴ Declaraciones del titular de la SEDRONAR publicadas en la Página web de la SEDRONAR 3/4/2014.

Referencias bibliográficas

Adcock, Robert y Collier, David (2001) “Measurement validity: a shared standard for qualitative and quantitative research”. *American Political Science Review* 95 (3): 529-546.

Andreu, Jaime, García-Nieto, Antonio y Pérez Corbacho, Ana (2007) *Evolución de la teoría fundamentada como técnica de análisis cualitativo*. Madrid: CIS.

Antonovsky, Aaron (1987) *Unraveling the mystery of health - how people manage stress and stay well*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Aureano, Guillermo (1998) *La construction politique du toxicomane dans l'argentine post-autoritaire. Un cas de citoyenneté à basse intensité*. Tesis de Doctorado. Facultad de Ciencias Políticas, Universidad de Montreal, Canadá.

Aureano, Guillermo (2004) “Uso recreativo de drogas ilícitas. una visión política”. En Marcos Cueto Caballero y Carlos Cáceres (eds.) *La salud como derecho ciudadano: perspectivas y propuestas desde américa latina*. Lima: Redess Jóvenes, 2004: 45-58.

Bacchi, Carol (2009) *Analyzing policy: what's the problem represented to be?* Frenchs Forest: Pearson.

Barbosa, Antonio (2012) “En ‘El jardín de senderos que se bifurcan’: Políticas de lenguaje y uso de drogas”. En María Epele (comp.) *Padecer, cuidar y tratar. Estudios socio-antropológicos sobre consumo problemático de drogas*. Buenos Aires: Antropofagia, 2012: 131-152.

Bateson, Gregory (1972) *Steps to an ecology of the mind*. Nueva York: Ballantine.

Becker, Howard (2012) [1963] *Outsiders: hacia una sociología de la desviación*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Brinks, Daniel y Gauri, Varun (2012) “The law’s majestic equality? The distributive impact of litigating social and economic rights”. *The World Bank Development Research Group Policy Research Working Paper* 5999. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/IW3P/IB/2012/03/15/000158349_20120315110008/Rendered/PDF/WPS5999.pdf Accedido el 26 de octubre de 2013.

Brown, Ashley (2003) “Regulators, policy-makers, and the making of policy: who does what and when do they do it?”. *International Journal of Regulation and Governance* 3 (1): 1-11.

Charmaz, Kathy (2000) “Grounded theory: objetivist and constructivist methods”. En Norman Denzin e Yvonna Lincoln (eds.) *Handbook of qualitative research*. California: Sage, 2000: 509-535.

Chong, Dennis y Druckman, James (2007) “Framing theory”. *Annual Review of Political Science* 10: 103-126.

Collier, David y Levitsky, Steven (1997) “Democracy with adjectives: conceptual innovation in comparative research”. *World Politics* 49: 430-451.

Corda, Alejandro, Galante, Araceli y Rossi, Diana (2014) “Drug users in Argentina: a “prohibitionist-abstentionist” framework”. En Coletta Youngers y Catalina Pérez Correa (eds.) *In search of rights: drug users and state responses in Latin America*. Mexico: CIDE-CEDD, 2014: 33-45.

Dombos, Tamas (2012) *Critical frame analysis: a comparative methodology for the quing project*. Budapest: Center for Policy Studies, Central European University.

Duke, Karen (2013) “From crime to recovery: the reframing of british drugs policy?”. *Journal of Drug Issues* 43 (1): 39-55.

Dunn, William (2013) “Policy analysis – A multidisciplinary framework”. En Stella Theodoulou y Matthew Cahn (eds.) *Public policy. The essential readings*. Nueva York: Pearson. 2nd edition, 2013: 316-324.

Epele, Maria (2010) *Sujetar por la herida. Una etnografía sobre drogas, pobreza y salud*. Buenos Aires: Paidós.

Epp, Charles (2010) “Law as an instrument of social reform”. En Keith Whittington, Daniel Kelemen y Gregory Caldeira (eds.) *The Oxford handbook of law and politics*. Oxford: Oxford University Press, 2010: 595-613.

Fischer, Frank (2003) *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press.

Fischer, Frank (2009) *Democracy and expertise. Reorienting policy inquiry*. Oxford: Oxford University Press.

George, Alexander y Bennett, Andrew (2005) *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press.

Giddens, Anthony (1982) *Profiles and critiques in social theory*. London : Macmillan.

Glaser, Barney y Strauss, Anselm (1967) *The discovery of grounded: strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine.

Goffman, Erving (1974) *Frame analysis: an essay on the organization of the experience*. Nueva York: Harper Colophon.

Gusfield, Joseph (2014) [1981] *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad excluyente*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Hardy, Cynthia, Harley, Bill y Philips, Nelson (2004) “Discourse analysis and content analysis: two solitudes?”. *Qualitative Methods* 2 (1): 19-22.

Hirschl, Ran (2011) “The judicialization of politics”. En Goodin, Robert (ed.) *The Oxford handbook of political science*. Oxford: Oxford University Press, 2011: 253-274.

Hunt, Neil (2004) “Public health or human rights: what comes first?”. *International Journal of Drug Policy* 15: 231-237.

Intercambios (2010) *Ochenta y cuatro años de tratamiento criminal a las personas que consumen drogas*. Artículo presentado en la VIII Conferencia Nacional sobre Políticas de Drogas. Buenos Aires, octubre.

Kornblit, Ana Lía (2004) *Nuevos estudios sobre drogadicción. Consumo e identidades*. Buenos Aires: Biblos.

Kumar, Narender (2008) “Formulation of inclusive policies in parliament”. *Economic and Political Weekly* 43 (29): 80-87.

Lancaster, Kari y Ritter, Alison (2014) “Examining the construction and representation of drugs as a policy problem in Australia’s national drug strategy documents 1984-2010”. *International Journal of Drug Policy* 25: 81-87.

Lefort, Claude (1986) *Essais sur le politique*. Paris: Seuil.

Megías, Eusebio, Rodriguez, Elena, Megías, Ignacio y Navarro, José (2005) *La percepción social de los problemas de drogas en España*. Madrid: FAD.

Mikhaylov, Slava, Laver, Michael y Benoit, Kenneth (2012) “Coder reliability and misclassification in the human coding of party manifestos”. *Political Analysis* 20 (1): 78–91.

Miller, Mark (1997) “Frame mapping and analysis of news coverage of contentious issues”. *Social Science Computer Review* 15 (4): 367–378.

Montalvo, Eileen (2004) *“Join in a national crusade”: rhetorical similarities in Ronald Reagan’s education and drug policies*. Tesis de Maestría. Universidad de Kansas, Estados Unidos.

O’Donnell, Guillermo (1993) “Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”. *Desarrollo Económico* 33 (130): 163–184.

Parsons, Wayne (1995) *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Northampton: Edward Elgar Publishing.

Pecheny, Mario (2010) “Political agents or vulnerable victims? Framing sexual rights as sexual health in argentina”. En Peter Aggleton y Richard Parker (eds.) *Handbook of sexuality, health and rights*. USA y Canadá: Routledge, 2010: 359–369.

Peterson, Elin (2013) *Beyond the “women-friendly” welfare state: framing gender inequality as a policy problem in spanish and swedish politics of care*. Tesis de Doctorado. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Rein, Martin y Schön, Donald (1993) “Reframing policy discourse”. En Frank Fischer y John Forester (eds.) *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Londres: UCL Press, 1993: 145–166.

Romaní, Oriol (2008) “Políticas de drogas: prevención, participación y reducción del daño”. *Salud Colectiva* 4 (3): 301–318.

Ross, Fiona (2000) “Framing welfare reform in affluent societies: rendering restructuring more palatable?”. *Journal of Public Policy* 20 (2): 169–193.

Schneider, Anne e Ingram, Helen (1993) “The social construction of target populations”. *American Political Science Review* 87 (2): 334–346.

Schön, Donald y Rein, Martin (1994) *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*. Nueva York: Basic Books.

- Schütz, Alfred** (1974) *El problema de la realidad social*. Buenos Aires: Amorrotu.
- Snow, David, Burke Rochford, E., Worden, Steven y Benford, Robert** (1986) “Frame alignment processes, micromobilization and movement participation”. *American Sociological Review* 51 (4): 464-481.
- Soneira, Abelardo** (2006) “La ‘teoría fundamentada en los datos’ (grounded theory) de Glaser y Strauss”. En Irene Vasilachis de Gialdino (coord.) *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa, 2006: 153-174.
- Spector, Malcolm y Kitsuse, John** (2009) [1987] *Constructing social problems*. Washington: Transaction Publishers.
- Stone, Deborah** (2002) *Policy paradox: the art of political decision-making*. Nueva York: W.W. Norton.
- Szasz, Thomas** (1992) *Our right to drugs. The case for a free market*. Nueva York: Praeger.
- Touzé, Graciela, Goltzman, Paula, Amorín, Eva, Cymerman, Pablo y Pawlovicz, María Pía** (2012) “Consideraciones sobre el debate legislativo en torno a la ley de drogas”. *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social* 2 (4): 63-70.
- Van Dijk, Teun** (1977) *Text and context exploration in the semantics and pragmatics of discourse*. London: Longman.
- Van Gorp, Baldwin** (2001) *The implementation of the asylum policy: which frame dominates the debate?* Ponencia presentada en la Sesión del Consorcio Europeo de Investigación Política. Grenoble, marzo.
- Vázquez, Andrea y Stolkiner, Alicia** (2010) “Estigmatización y exclusión en salud. Transformaciones en los marcos de interpretación penal de la figura de tenencia de drogas para uso personal y su relación con la accesibilidad a servicios de salud”. En *Anuario de Investigaciones Volumen XVII*. Buenos Aires: Secretaría de Investigaciones, Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires, 2010: 329-337.
- Verloo, Mieke** (2005) “Mainstreaming gender equality in Europe. A critical frame analysis approach”. *The Greek Review of Social Research* 117: 11-34.
- Williams, Michael** (2003) “Words, images, enemies, securitization and international politics”. *International Studies Quarterly* 47: 511-531.

Documentos analizados

Conferencia de prensa del Jefe de Gabinete Jorge Capitanich, 07/03/2014. <http://www.presidencia.gov.ar/informacion/conferencias/27280-conferencia-de-prensa-del-jefe-de-gabinete-del-7-de-marzo-de-2014> Accesado el 23 de junio de 2014.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (2009) **Arriola, Sebastián y Otros S/Causa. A.891.XLIV**. <http://edant.clarin.com/diario/2009/08/25/um/marihuana.pdf> Accesado el 01 de octubre de 2013.

Declaraciones del Secretario de la SEDRONAR Juan Carlos Molina proporcionadas por la Prensa de la Secretaría (Noviembre 2013- Mayo 2014). Página web de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR): <http://www.sedronar.gob.ar>

Decreto 101/2001. Sobre prevención de la drogadicción y lucha contra el narcotráfico. Promulgado el 25/1/2001.

Decreto 603/2013. Apruébase reglamentación de la ley 26.657. Promulgado el 28/5/2013.

Decreto 48/2014. Modificación de tareas del Ministerio de Seguridad. Promulgado el 14/1/2014.

Diario de Sesión de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina del 24/11/2010: debate de la Ley Nacional de Salud Mental.

Diario de Sesión de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina del 30/04/2014: debate de la Ley que crea el Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos.

Discurso del Dr. Ricardo Lorenzetti en la apertura del año judicial 2014, 06/03/2014. <http://www.cij.gov.ar/scp/index.php?p=interior-nota&nid=13009> Accesado el 04 de junio de 2014.

Ley 23.737. Tenencia y Tráfico de Estupefacientes. Promulgada el 10/10/1989.

Ley 26.586. Programa Nacional de Educación y Prevención sobre las Adicciones y el Consumo Problemático de Drogas. Promulgada el 29/12/2009.

Ley 26.657. Ley Nacional de Salud Mental. Promulgada el 02/12/2010.

Ley 26.934. Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos. Promulgada el 28/05/2014.

Palabras del Jefe de Gabinete Jorge Capitanich en el marco del Nombramiento de Juan Carlos Molina como titular de SEDRONAR, 29/11/2013. <http://www.presidencia.gov.ar/informacion/conferencias/26900-nombramiento-de-juan-carlos-molina-como-titular-de-sedronar-palabras-del-jefe-de-gabinete-jorge-capitanich> Accesado el 23 de junio de 2014.

Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández después del acto de lanzamiento del programa “Recuperar Inclusión”, 30/03/2014. <http://www.presidencia.gob.ar/discursos/27372-saludo-a-los-jovenes-que-asistieron-al-lanzamiento-del-programa-recuperar-inclusion-palabras-de-la-presidenta> Accesado el 10 de abril de 2014. Plan Federal de Prevención Integral de la Drogadependencia y de Control del Tráfico Ilícito de Drogas 2012-2017. Implementado en 2012.

Plan Nacional de Salud Mental. Implementado en 2013.

Resolución Procuración General de la Nación 208/2013. Promulgada el 19/02/2013.